



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.811/1
van 31 december 2021

avis 70.811/1
du 31 décembre 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
verscheidene bepalingen
betreffende betaalde
sportbeoefenaars'

un projet d'arrêté royal
'modifiant diverses
dispositions relatives aux
sportifs rémunérés'

Op 27 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van verscheidene bepalingen betreffende betaalde sportbeoefenaars’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 december 2021. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 december 2021.

*

Le 27 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant diverses dispositions relatives aux sportifs rémunérés’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 29 décembre 2021. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 décembre 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid dat:

“- de bepalingen van het voorontwerp van programmawet alsook het ontwerp van koninklijk besluit die, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan de beslissingen genomen in het kader van de begroting 2022 en uitvoering geven aan het regeerakkoord;

- de uitvoeringsmaatregelen uiterlijk op 1 januari 2022 in werking moeten treden, op hetzelfde moment als de programmawet, teneinde werkgevers, werknemers en de betrokken overheidsdiensten zo spoedig mogelijk rechtszekerheid te bieden;

- de betrokken actoren onverwijld moeten worden geïnformeerd over de maatregelen die op betaalde sportbeoefenaars van toepassing zijn, zodoende om de nodige praktische aanpassingen te voorzien.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van verschillende koninklijk besluiten met het oog op de hervorming van het sociale zekerheidsstelsel van de betaalde sportbeoefenaars.¹

Daartoe bevat het ontwerp vooreerst een aantal wijzigingen van het koninklijk besluit van 28 november 1969 ‘tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ ter integratie van de betaalde sportbeoefenaars in het algemeen socialezekerheidsstelsel van de werknemers (artikelen 1, 2, 3 en 10 van het ontwerp).

De ontworpen regeling wijzigt voorts het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 10 augustus 1987 ‘houdende vaststelling van de bijzondere regelen in verband met de toepassing van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 op de sportbeoefenaars’ (artikel 4).

¹ Zoals ook blijkt uit de motivering van de spoedeisendheid hangt dit ontwerp samen met bepalingen van de programmawet (I) van 27 december 2021 (B.S. 31 december 2021; *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2349/020 en 022). De Raad van State, afdeling Wetgeving heeft, op 17 november 2021, advies 70.434/1-2-3-4-VR gegeven over het voorontwerp dat tot die programmawet heeft geleid (zie *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2319/001).

Ook wordt het koninklijk besluit van 17 januari 2000 ‘tot uitvoering van artikel 2 van de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering’ gewijzigd om de toekenning van de werkbonus aan betaalde sportbeoefenaars mogelijk te maken (artikelen 5 en 6).

Het ontwerp voegt verder in het koninklijk besluit van 16 mei 2003 ‘tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen’, een nieuw hoofdstuk XV (“Betaalde sportbeoefenaars”) in om een doelgroepvermindering toe te kennen overeenkomstig artikel 353*bis*/16 van de programmawet van 24 december 2002 (I) (artikelen 7 en 8).

Ten slotte bevat het ontwerp nog een wijziging van het koninklijk besluit van 8 april 1989 ‘tot uitvoering van artikel 38, § 3bis, derde lid van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’, om de onderwerping van de betaalde sportbeoefenaars aan de loonmatigingsbijdrage mogelijk te maken (artikel 9).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2022 (artikel 11).

RECHTSGROND

4.1. Voor het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gezocht in de bepalingen van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’, de wet van 20 december 1999 ‘tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers van lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering’, de programmawet (I) van 24 december 2002 en de wet van 15 mei 2007 ‘tot verbetering van het sociaal statuut van de betaalde sportbeoefenaar’ die worden vermeld in de aanhef van het ontworpen koninklijk besluit.

In dat verband heeft de gemachtigde bovendien de volgende rechtsgrondentabel bezorgd:

Artikel ontwerp KB	Rechtsgrond
1	wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel 2, § 1, 2°;
2	wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel 14, § 2; wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, artikel 23, tweede lid
3	wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel 2, § 1, 3°;
4	arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, artikel 3;
5-6	wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen, aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering en aan de betaalde sportbeoefenaars, artikel 2, § 2, vijfde lid, gewijzigd door de wet van 25 april 2014 en artikel 3bis/2, tweede lid, gewijzigd door de programmawet van XXX
7-8	Gelet op de programmawet van 24 december 2002, artikel 353bis/16, ingevoegd door de programmawet van XXX;
9	artikel 38, §3bis, derde lid van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers
10	wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel 2, § 1, 2°;

Met die rechtsgrondentabel kan worden ingestemd onder voorbehoud van wat volgt.

4.2. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2, § 1, 4°, van de wet van 27 juni 1969, zoals correct in de aanhef, maar verkeerdelijk in de rechtsgrondentabel, wordt weergegeven.

4.3. Zoals blijkt uit de rechtsgrondentabel vinden een aantal bepalingen van het ontwerp bovendien rechtsgrond in bepalingen van de wet van 27 juni 1969 en de wet van 29 juni 1981 die vooralsnog niet in de aanhef worden vermeld.

Zo ontleent artikel 2 van het ontwerp rechtsgrond aan artikel 14, § 2, van de wet van 27 juni 1969 en artikel 23, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981, overeenkomstig welke bepalingen de Koning het begrip loon, bij in Ministerraad overlegd besluit, kan verruimen of beperken.

Ook de vermelding van artikel 2, § 1, 2° en 3°, van de wet van 27 juni 1969, waaraan respectievelijk de artikelen 10 en 3 van het ontwerp rechtsgrond ontleenen, ontbreekt nog in de aanhef.

4.4. De artikelen 5 en 6 ontleenen een voldoende rechtsgrond aan artikel 3bis/2, derde lid (niet: tweede lid) van de wet van 20 december 1999, zoals ingevoegd bij artikel 136 van de

programmawet (I) van 27 december 2021, overeenkomstig welke bepaling de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels en voorwaarden voor het genot van de vermindering bedoeld in het eerste lid bepaalt, alsook het bedrag en de berekeningswijze van de vermindering.

4.5. Rechtsgrond voor de artikelen 7 en 8 van het ontwerp wordt geboden door artikel 335*bis*/16 van de programmawet (I) van 24 december 2002, zoals ingevoegd bij artikel 134 van de programmawet (I) van 27 december 2021, dat de Koning machtigt tot de bepaling van maximaal het bedrag van de doelgroepvermindering voor de bedoelde werknemers.

Zoals bevestigd door de gemachtigde, biedt, wat de omschrijving van G19 betreft, artikel 336, § 1, laatste lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002, zoals vervangen bij artikel 124 van de programmawet (I) van 27 december 2021, bijkomend rechtsgrond voor deze bepalingen.

4.6. Artikel 9 ontleent rechtsgrond aan artikel 38, § 3*bis*, vierde lid, van de wet van 29 juni 1981, dat de Koning machtigt om ook andere werknemers uit te sluiten wat de loonmatigingsbijdrage betreft.

4.7. In zoverre artikel 31 van het koninklijk besluit van 28 november 1969, tot opheffing waarvan het ontwerp strekt (artikel 10, 2°), werd vervangen bij artikel 2 van de wet van 15 mei 2007 ‘tot verbetering van het sociaal statuut van de betaalde sportbeoefenaar’, vindt het ontwerp bijkomend rechtsgrond in artikel 3 van die wet. Luidens die bepaling kan de Koning de bij artikel 2 van die wet vervangen bepalingen opnieuw wijzigen, opheffen of aanvullen.²

VORMVEREISTEN

5. In advies 70.434/1-2-3-4-VR van 17 november 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet (I) van 27 december 2021 werd door de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt:

“1. Afdeling 2 van hoofdstuk 4 van titel 9 van het voorontwerp strekt tot wijziging van de programmawet (I) van 24 december 2002 met het oog op het invoeren van een doelgroepvermindering voor werkgevers van bepaalde sportbeoefenaars. Afdeling 3 beoogt in de wet van 20 december 1999 ‘tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering’ voor die sportbeoefenaars een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid in te voeren.

Aldus voorzien deze afdelingen in specifieke verminderingen van socialezekerheidsbijdragen. Aangezien een dergelijke vermindering een selectief economisch voordeel uitmaakt, moeten de verminderingen worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Overigens wordt die kwalificatie in de memorie van toelichting uitdrukkelijk bevestigd voor wat betreft de vrijstelling van

² Deze bepaling ontbreekt in de rechtsgrondentabel, maar wordt wel reeds op correcte wijze vermeld in de aanhef van het ontwerp.

doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor sportbeoefenaars (titel 2, hoofdstuk 1, afdeling 1, onderafdeling 1, van het voorontwerp).

Gevraagd of de ontworpen regeling overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU is aangemeld bij de Europese Commissie, antwoordde de gemachtigde ontkennend:

‘La mesure consistant en une réduction du système avantageux dont bénéficiaient les sportifs rémunérés depuis 50 ans elle n’implique pas de notification à la Commission européenne. Le système mis en place par la loi programme ne constitue pas un avantage pour les sportifs rémunérés puisque employeurs et travailleurs paieront, sur les rémunérations au-delà de l’actuel plafond limité, beaucoup plus de cotisations sociales qu’auparavant lorsqu’aucune cotisation n’était due.’

Die zienswijze kan niet worden bijgetreden.

In de eerste plaats blijkt uit de verklaring van de gemachtigde niet dat de bestaande regeling wel bij de Europese Commissie werd aangemeld. Wat de fiscale regeling inzake de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing betreft verklaarde de gemachtigde overigens uitdrukkelijk dat de actueel geldende regeling nooit werd aangemeld. Zelfs al was dat het geval, dan nog betreft het een (belangrijke) wijziging van de bestaande steunregeling. Zoals ook blijkt uit artikel 1, c), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 ‘tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’ moeten ook “wijzigingen in bestaande steun” worden beschouwd als “nieuwe steun”, waarvan “elk voornemen” om die te verlenen krachtens artikel 2, lid 1, van die verordening, “tijdig door de betrokken lidstaat bij de Commissie aangemeld” moet worden.

De ontworpen regeling moet bijgevolg voorafgaandelijk worden aangemeld bij de Europese Commissie.”

Er blijkt niet dat de ontworpen regeling overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is aangemeld bij de Europese Commissie. De hiervoor aangehaalde opmerkingen uit het advies 70.434/1-2-3-4-VR gelden echter evenzeer voor het voorliggende ontwerp waarbij in uitvoering van voormelde bepalingen van de programmawet specifieke verminderingen van socialezekerheidsbijdragen worden bepaald. Ook de ontworpen regeling moet bijgevolg voorafgaandelijk worden aangemeld bij de Europese Commissie.

6. Artikel 9 ontleent rechtsgrond aan artikel 38, § 3bis, vierde lid, van de wet van 29 juni 1981, dat luidt:

“De loonmatigingsbijdrage is verschuldigd door elke werkgever met betrekking tot de werknemers op wie één van de onder § 2, 1° tot 4°, vermelde bijdragen van toepassing is, met uitsluiting evenwel van de werknemers of personeelsleden die rechtstreeks ten laste van de Rijksbegroting worden bezoldigd. De Koning kan bij in Ministerraad overlegd besluit, en na advies van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, ook andere werknemers uitsluiten onder de voorwaarden die Hij bepaalt of in bijzondere berekeningsmodaliteiten voorzien van de bijdrage die door de werkgevers voor bepaalde werknemers verschuldigd is.”

Aangezien met het ontworpen artikel 9 de bestaande uitsluiting ongedaan wordt gemaakt, dient het advies van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid te worden ingewonnen.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, nog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Algemene opmerking

8. De vraag rijst naar de verhouding van het voorliggende ontwerp tot het koninklijk besluit van 23 december 2021 ‘tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.³ Hierover ondervraagd, deelde de gemachtigde mee dat de coherentie van die aanpassing met het voorliggend ontwerp van koninklijk besluit geverifieerd zal moeten worden. Over die coherentie dient inderdaad te worden gewaakt.

Aanhef

9. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Artikel 2

10. Met de ontworpen wijziging wordt als uitzondering op de algemene regeling voor de werknemers, het aanvullend vakantiegeld op basis van bestaande cao's niet onderworpen aan de normale bijdragen voor de sociale zekerheid.

Gevraagd hoe deze onderscheiden behandeling kan worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, verklaarde de gemachtigde:

“Deze bepaling is ingegeven door het feit dat er voor betaalde voetballers reeds sinds 2006 een CAO bestaat (...) waarin de sociale partners overeengekomen zijn om dubbel vakantiegeld toe te kennen. Tot de inwerkingtreding van de huidige hervorming zijn deze werknemers en hun werkgevers immers niet onderworpen aan de tak jaarlijkse vakantie. De CAO voorziet in een specifieke regeling die afwijkt van het wettelijke regime. De CAO blijft van kracht na de hervorming tenzij de sociale partners anders zouden overeenkomen.

Het verschil in behandeling vindt zijn rechtvaardiging dus in deze bestaande ongelijke situatie.

³ Adv.RvS 70.597/1 van 8 december 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 23 december 2021 ‘tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

Aangezien de CAO voorziet in de toekenning van een dubbel vakantiegeld dat hoger is dan de wettelijke regeling, bepaalt artikel 2 in de vrijstelling van sociale bijdragen van het gedeelte van het dubbel vakantiegeld dat wordt toegekend op basis van deze CAO en dat het bedrag van het wettelijk dubbel vakantiegeld overschrijdt. In concreto betekent dit dat de bijzondere werknemersbijdrage van 13,07% niet verschuldigd is op dit excedent.”

Ingevolge de ontworpen regeling wordt de uitsluiting van de betaalde sportbeoefenaars van de wetgeving inzake jaarlijkse vakantie ongedaan gemaakt. Bijgevolg volstaat het niet om enkel naar de bestaande ongelijke situatie te verwijzen om voormelde onderscheiden behandeling te verantwoorden. Er moet in een bijkomende verantwoording kunnen worden voorzien.

Artikel 8

11. De regeling in verband met G19 wijkt af van de omschrijving ervan in artikel 336, § 1, laatste lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002 zoals ingevoegd bij artikel 124 van de programmawet (I) van 27 december 2021.

De ontworpen bepaling verwijst naar het saldo na toepassing van artikel 326, tweede, vierde en vijfde lid, terwijl in het voormelde artikel 336, § 1, laatste lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002 sprake is van het saldo dat overblijft na toepassing van artikel 326, tweede, *derde*, vierde en vijfde lid.

Artikel 8 van het ontwerp dient op dit punt dan ook in overeenstemming te worden gebracht met artikel 336, § 1, laatste lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002.

12. Omwille van de rechtszekerheid verdient het tevens aanbeveling om de volgorde te bepalen waarin de sociale zekerheidsverminderingen dienen te worden toegepast.

Artikel 11

13. Uit artikel 11 van het ontwerp vloeit voort dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 januari 2022. Gelet op de datum waarop dit advies wordt gegeven, lijkt het waarschijnlijk dat het te nemen besluit met terugwerkende kracht in werking zal treden.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts toelaatbaar is indien voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

14. Het ontwerp voorziet onder meer in een aantal nieuwe sociale zekerheidsverplichtingen. Ten aanzien van die bepalingen kan de terugwerkende kracht alvast niet worden aanvaard. Bijgevolg zal, indien het te nemen besluit niet voor 1 januari 2022 wordt bekendgemaakt, de datum van inwerkingtreding ervan moeten worden aangepast en eventueel in een overgangsregeling moeten worden voorzien.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis par la circonstance que :

« - de bepalingen van het voorontwerp van programmawet alsook het ontwerp van koninklijk besluit die, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan de beslissingen genomen in het kader van de begroting 2022 en uitvoering geven aan het regeerakkoord;

- de uitvoeringsmaatregelen uiterlijk op 1 januari 2022 in werking moeten treden, op hetzelfde moment als de programmawet, teneinde werkgevers, werknemers en de betrokken overheidsdiensten zo spoedig mogelijk rechtszekerheid te bieden;

- de betrokken actoren onverwijld moeten worden geïnformeerd over de maatregelen die op betaalde sportbeoefenaars van toepassing zijn, zodoende om de nodige praktische aanpassingen te voorzien ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier différents arrêtés royaux en vue de réformer le régime de sécurité sociale des sportifs rémunérés ¹.

Tout d'abord, le projet apporte à cet effet un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 28 novembre 1969 'pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs' en vue de l'intégration des sportifs rémunérés dans le régime général de sécurité sociale des travailleurs (articles 1^{er}, 2, 3 et 10 du projet).

Ensuite, le régime en projet modifie le champ d'application de l'arrêté royal du 10 août 1987 'fixant les conditions spéciales pour l'application de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail aux sportifs' (article 4).

¹ Ainsi qu'il ressort également de la motivation de l'urgence, ce projet est lié aux dispositions de la loi-programme (I) du 27 décembre 2021 (*M.B.*, 31 décembre 2021, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2349/020 et 022). Le 17 novembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a rendu l'avis 70.434/1-2-3-4-VR sur l'avant-projet devenu cette loi-programme (voir *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2319/001).

L'arrêté royal du 17 janvier 2000 'pris en exécution de l'article 2 de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer un bonus à l'emploi sous la forme d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration' est également modifié afin de permettre l'octroi du bonus à l'emploi aux sportifs rémunérés (articles 5 et 6).

Par ailleurs, le projet insère dans l'arrêté royal du 16 mai 2003 'pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale' un nouveau chapitre XV (« Sportifs rémunérés ») afin d'accorder une réduction groupe-cible conformément à l'article 353bis/16 de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I) (articles 7 et 8).

Enfin, le projet comporte encore une modification de l'arrêté royal du 8 avril 1989 'pris en exécution de l'article 38, § 3bis, alinéa 3 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés', afin de permettre l'assujettissement des sportifs rémunérés à la cotisation de modération salariale (article 9).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022 (article 11).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans les dispositions de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs', la loi du 10 avril 1971 'sur les accidents du travail', la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés', la loi du 20 décembre 1999 'visant à octroyer un bonus à l'emploi sous la forme d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration', la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 et la loi du 15 mai 2007 'améliorant le statut social du sportif rémunéré', qui sont mentionnées dans le préambule de l'arrêté royal en projet.

À cet égard, le délégué a en outre fourni le tableau des fondements juridiques suivant :

Artikel ontwerp KB	Rechtsgrond
1	wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel 2, § 1, 2°;
2	wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel 14, § 2; wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, artikel 23, tweede lid
3	wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel 2, § 1, 3°;
4	arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, artikel 3;

5-6	wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen, aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering en aan de betaalde sportbeoefenaars, artikel 2, § 2, vijfde lid, gewijzigd door de wet van 25 april 2014 en artikel 3bis/2, tweede lid, gewijzigd door de programmawet van XXX
7-8	Gelet op de programmawet van 24 december 2002, artikel 353bis/16, ingevoegd door de programmawet van XXX;
9	artikel 38, §3bis, derde lid van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers
10	wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel 2, § 1, 2°;

On peut se rallier à ce tableau des fondements juridiques, sous réserve des observations formulées ci-après.

4.2. L'article 1^{er} du projet trouve un fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, 4°, de la loi du 27 juin 1969, ainsi que l'indique correctement le préambule, mais erronément le tableau des fondements juridiques.

4.3. Ainsi qu'il ressort du tableau des fondements juridiques, un certain nombre de dispositions du projet trouvent en outre un fondement juridique dans des dispositions de la loi du 27 juin 1969 et de la loi du 29 juin 1981, auxquelles le préambule ne fait pour l'heure pas référence.

Ainsi, l'article 2 du projet tire son fondement juridique de l'article 14, § 2, de la loi du 27 juin 1969 et de l'article 23, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981, selon lesquels le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, élargir ou restreindre la notion de rémunération.

Par ailleurs, la mention de l'article 2, § 1^{er}, 2° et 3°, de la loi du 27 juin 1969, qui procure un fondement juridique respectivement aux articles 10 et 3 du projet, fait également défaut dans le préambule.

4.4. Les articles 5 et 6 trouvent un fondement juridique suffisant dans l'article 3bis/2, alinéa 3 (et non : alinéa 2), de la loi du 20 décembre 1999, inséré par l'article 136 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2021, selon lequel le Roi peut déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités et conditions pour bénéficier de la réduction visée à l'alinéa 1^{er}, ainsi que le montant et le mode de calcul de la réduction.

4.5. Les articles 7 et 8 du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 335bis/16 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, inséré par l'article 134 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2021, qui habilite le Roi à déterminer le montant maximal de la réduction groupe-cible pour les travailleurs visés.

Comme l'a confirmé le délégué, l'article 336, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, remplacé par l'article 124 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2021, procure, en ce qui concerne la définition du G19, un fondement juridique complémentaire à ces dispositions.

4.6. L'article 9 tire son fondement juridique de l'article 38, § 3bis, alinéa 4, de la loi du 29 juin 1981, qui habilite le Roi à exclure également d'autres travailleurs en ce qui concerne la cotisation de modération salariale.

4.7. Dans la mesure où l'article 31 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, que le projet tend à abroger (article 10, 2^o), a été remplacé par l'article 2 de la loi du 15 mai 2007 'améliorant le statut social du sportif rémunéré', le projet trouve un fondement juridique complémentaire dans l'article 3 de cette loi. Aux termes de cette disposition, le Roi peut à nouveau modifier, abroger ou compléter les dispositions que l'article 2 de cette loi a remplacées ².

FORMALITÉS

5. Dans l'avis 70.434/1-2-3-4-VR du 17 novembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi-programme (I) du 27 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit :

« 1. La section 2 du chapitre 4 du titre 9 de l'avant-projet a pour objet de modifier la loi programme (I) du 24 décembre 2002 en vue d'instaurer une réduction groupe cible pour les employeurs de certains sportifs. La section 3 poursuit l'introduction, dans la loi du 20 décembre 1999 'visant à octroyer un bonus à l'emploi sous la forme d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration', d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale pour ces sportifs.

Ainsi, ces sections prévoient des réductions spécifiques de cotisations de sécurité sociale. Dès lors qu'une telle réduction constitue un avantage économique sélectif, les réductions doivent être considérées comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Par ailleurs, l'exposé des motifs a confirmé expressément cette qualification en ce qui concerne la dispense de versement du précompte professionnel pour les sportifs (titre 2, chapitre 1^{er}, section 1^{ère}, sous-section 1^{ère}, de l'avant-projet).

Interrogé quant au fait de savoir si, conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE le dispositif en projet a été notifié à la Commission européenne, le délégué a répondu par la négative :

'La mesure consistant en une réduction du système avantageux dont bénéficiaient les sportifs rémunérés depuis 50 ans elle n'implique pas de notification à la Commission européenne. Le système mis en place par la loi programme ne constitue pas un avantage pour les sportifs rémunérés puisque employeurs et travailleurs paieront, sur les rémunérations au-delà de l'actuel plafond limité, beaucoup plus de cotisations sociales qu'auparavant lorsqu'aucune cotisation n'était due'.

² Si cette disposition fait défaut dans le tableau des fondements juridiques, elle est toutefois déjà correctement mentionnée dans le préambule du projet.

Ce point de vue ne saurait être partagé.

Tout d'abord, il ne s'avère pas de la déclaration du délégué que le régime existant a effectivement été notifié à la Commission européenne. Par ailleurs, en ce qui concerne le régime fiscal de dispense de versement du précompte professionnel, le délégué a déclaré expressément que le régime actuellement en vigueur n'a jamais été notifié. Même si tel avait été le cas, il n'en demeurerait pas moins qu'il s'agit d'une modification (substantielle) du régime d'aide existant. Ainsi qu'il ressort de l'article premier, c), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 'portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne', 'toute modification d'une aide existante' doit être considérée comme une 'aide nouvelle' dont 'tout projet' d'octroi doit, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement, être 'notifié en temps utile à la Commission par l'État membre concerné'.

Le dispositif en projet doit par conséquent être notifié préalablement à la Commission européenne ».

Il ne s'avère pas que le régime en projet a été notifié à la Commission européenne conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les observations précitées formulées dans l'avis 70.434/1-2-3-4-VR valent toutefois dans la même mesure pour le projet à l'examen qui prévoit, en exécution des dispositions susmentionnées de la loi-programme, des réductions spécifiques de cotisations de sécurité sociale. Le dispositif en projet doit par conséquent, lui aussi, être notifié préalablement à la Commission européenne.

6. L'article 9 trouve son fondement juridique dans l'article 38, § 3bis, alinéa 4, de la loi du 29 juin 1981, qui s'énonce comme suit :

« La cotisation de modération salariale est due par chaque employeur concernant les travailleurs auxquels une des cotisations mentionnées au § 2, 1° à 4°, est d'application, à l'exclusion cependant des travailleurs ou membres du personnel rémunérés directement à charge du budget de l'État. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Comité de gestion de l'Office national de Sécurité sociale, exclure également d'autres travailleurs, dans les conditions qu'Il fixe ou prévoir des modalités particulières de calcul de la cotisation due par les employeurs pour certains travailleurs ».

Étant donné que l'article 9 en projet annule l'exclusion existante, il convient de demander l'avis du Comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale.

7. Si l'accomplissement des formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU PROJET

Observation générale

8. La question se pose de savoir comment le projet à l'examen s'articule avec l'arrêté royal du 23 décembre 2021 'modifiant plusieurs dispositions relatives à l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'³. Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé que la cohérence de cette adaptation avec le projet d'arrêté royal à l'examen devra être vérifiée. Il convient en effet de veiller à cette cohérence.

Préambule

9. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

Article 2

10. La modification en projet ne soumet pas, à titre d'exception au régime général pour les travailleurs, le pécule de vacances complémentaire, prévu par des CCT existantes, aux cotisations normales de sécurité sociale.

À la question de savoir comment cette différence de traitement peut être justifiée à la lumière du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, le délégué a déclaré :

« Deze bepaling is ingegeven door het feit dat er voor betaalde voetballers reeds sinds 2006 een CAO bestaat (...) waarin de sociale partners overeengekomen zijn om dubbel vakantiegeld toe te kennen. Tot de inwerkingtreding van de huidige hervorming zijn deze werknemers en hun werkgevers immers niet onderworpen aan de tak jaarlijkse vakantie. De CAO voorziet in een specifieke regeling die afwijkt van het wettelijke regime. De CAO blijft van kracht na de hervorming tenzij de sociale partners anders zouden overeenkomen.

Het verschil in behandeling vindt zijn rechtvaardiging dus in deze bestaande ongelijke situatie.

Aangezien de CAO voorziet in de toekenning van een dubbel vakantiegeld dat hoger is dan de wettelijke regeling, bepaalt artikel 2 in de vrijstelling van sociale bijdragen van het gedeelte van het dubbel vakantiegeld dat wordt toegekend op basis van deze CAO en dat het bedrag van het wettelijk dubbel vakantiegeld overschrijdt. *In concreto* betekent dit dat de bijzondere werknemersbijdrage van 13,07% niet verschuldigd is op dit excedent ».

³ Avis C.E. 70.597/1 du 8 décembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 décembre 2021 'modifiant plusieurs dispositions relatives à l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

Le régime en projet implique que l'exclusion des sportifs rémunérés de la législation relative aux vacances annuelles est annulée. Par conséquent, il ne suffit pas de se référer à la seule situation d'inégalité existante pour justifier la différence de traitement précitée. Il faudra pouvoir prévoir une justification supplémentaire.

Article 8

11. Le régime relatif au G19 s'écarte de la définition qu'en donne l'article 336, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, inséré par l'article 124 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2021.

La disposition en projet vise le solde après application de l'article 326, alinéas 2, 4 et 5, tandis qu'à l'article 336, § 1^{er}, dernier alinéa, précité, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, il est question du solde qui subsiste après application de l'article 326, alinéas 2, 3, 4 et 5.

Sur ce point, il faudra dès lors mettre l'article 8 du projet en conformité avec l'article 336, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

12. Dans un souci de sécurité juridique, il est également recommandé de déterminer l'ordre dans lequel les réductions de sécurité sociale doivent être appliquées.

Article 11

13. Il découle de l'article 11 du projet que l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Compte tenu de la date à laquelle le présent avis est rendu, il semble probable que l'arrêté envisagé entrera en vigueur avec effet rétroactif.

À cet égard, il faut observer que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

14. Le projet prévoit notamment un certain nombre de nouvelles obligations de sécurité sociale. À l'égard de ces dispositions, la rétroactivité ne peut en tout cas être admise. Il s'ensuit que si l'arrêté envisagé n'est pas publié avant le 1^{er} janvier 2022, sa date d'entrée en vigueur devra être adaptée et qu'il faudra éventuellement prévoir un régime transitoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE